

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 14/1999 vp**

**Hallituksen esitys laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista**

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 11 päivänä marraskuuta lähettäessään hallituksen esityksen laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (HE 140/1999 vp) valmistelevalle käsittelyä varten hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Minna-Liisa Rinne, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Outi Suviranta, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Aimo Ryyänen
- professori Ilkka Saraviita.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yleislaki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista. Lakiehdotuksessa on otettu huomioon Agenda 2000 -uudistukseen pohjautuvat, rakennerahastoja koskevat uudet kaudelle 2000—2006 annetut Euroopan yhteisön säädökset.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2000.

Esityksen säätämisympäristöperusteluissa käsitellään lakiehdotusta kuntien itsehallinnon kannalta ja ehdotettuja säännöksiä viranomaisen tarkastusoikeudesta. Lisäksi arvioidaan säännöksiä, jotka liittyvät hallintotehtävien antamiseen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Esityksessä päädytään katsomaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisympäristössä.

**VALIOKUNNAN KANNANOTOT**

*Perustelut*

**Maakunnan yhteistyöryhmä sekä seuranta-komitea**

Lakiehdotuksen 17 §:n mukaan kussakin maakunnassa on maakunnan liiton hallituksen asettama maakunnan yhteistyöryhmä. Valtioneuvosto asettaa 24 §:n perusteella rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä annetun neu-

voston asetuksen 35 artiklan mukaisesti rakennerahasto-ohjelman seuranta varten seurantakomitean. Näillä toimielimillä on ehdotuksen nojalla julkista valtaa ja viranomaistehtäviä, mutta niiden hallinnollinen asema, menettelytavat ja oikeudellinen valvonta jäävät epämääräisiksi.

Maakunnan yhteistyöryhmä on erityislaatuinen valtion ja kunnan viranomaiskoneiston ulkopuolinen toimielin. Sillä on useita rakennerahasto-ohjelman toimeenpanoa ja alueen kehittämiseen vaikuttavien toimeenpiteiden yhteensovittamista koskevia tehtäviä. Tällaiset tehtävät ovat tyypillisiä viranomaistehtäviä, joiden toteuttamiseen liittyy muun muassa merkittäviä taloudellisia intressejä.

Maakunnan yhteistyöryhmää on arvioitava suhteessa perustuslakivaliokunnan käytännössä kehitettyyn ns. valtiosääntöoikeudelliseen virkamieshallintoperiaatteeseen, jonka lähtökohdat ovat hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:ssä sekä vaatimuksissa hallinnon lainalaisuudesta ja virkavastuusta (ks. tästä periaatteesta kokoavasti HE 1/1998 vp, s. 178/II). Virkamieshallintoperiaatteen ei ole katsottu merkitsevän ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä muille kuin viranomaisille, jos tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä säädetään riittävän yksityiskohtaisesti, jos oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja jos julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Tällaiset näkökohdat korostuvat uuden perustuslain tultua voimaan, sillä sen 124 §:ssä ovat nimenomaiset säännökset hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Lisäksi jo perusoikeusuudistus on hallitusmuodon 16 §:n johdosta kasvattanut oikeusturvanäkökohtien ja hyvän hallinnon takeiden merkitystä myös tällaisessa toiminnassa.

Lakiehdotuksen sääntely yhteistyöryhmässä (20 §) ja seurantakomiteassa (24 §) noudatettavasta menettelystä sekä oikeusturvaseikoista on puutteellinen. Esimerkiksi hallintomenettelylaki on 20 §:n mukaan sovellettavana yhteistyöryhmässä vain esteellisyssäännösten osalta. Valiokunta pitää tavallisen lainsäätämisyjärjes-

tyksen edellytyksenä, että hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeista säädetään ehdotettua olenaisesti täsmällisemmin.

### **Ministeriön hallinnonalan muut toimijat**

Lakiehdotuksen 22 § koskee muun muassa rakennerahastovaroja käyttävän ministeriön hallinnonalan muita toimijoita kuin viranomaisia. Esityksen perusteluista selviää, että 22 § olisi näille toimijoille toimivaltaa perustava. Mitä nämä toimijat olisivat, ei tästä yhteydestä käy ilmi. Sääntelyä tulee tältä osin täsmentää. Jos lisäksi perustelumaininta toimivallan luomisesta tulee ymmärtää niin, että tällainen toimija voi 22 §:n nojalla myöntää rahoitusta hankkeille ja että esimerkiksi sen vastuu hankkeiden valvonnasta ja varojen takaisinperinnästä perustuu tähän säännökseen, sääntelyyn on kohdistettava samanlaiset huomautukset hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeiden sääntelemisestä kuin edellä on tehty maakunnan yhteistyöryhmän ja seurantakomitean osalta.

### **Kuntien itsehallinto**

Sisäasiainministeriöllä on lakiehdotuksen mukaan toimivalta antaa kuntayhtymänä toimiville maakunnan liitoille erilaisia ehtoja sekä ohjeita ja yleisiä määräyksiä. Tällainen ministeriön sitova ohjaus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen seikka kuntien itsehallintoon olennaisesti sisältyvän päätöksenteon itsenäisyyden kannalta.

Maakunnan liittojen noudatettavaksi voidaan 14 §:n 1 momentin nojalla asettaa rakennerahastovarojen ja vastaavan valtion rahoitusosuuden käyttöä koskevia ehtoja. Tällaiselle ministeriön ohjaukselle on painavia perusteita, sillä ehtojen tulee olla välttämättömiä EY:n lainsäädäntöön perustuvien velvoitteiden täyttämiseksi. Koska myös kuntayhtymät ovat näiden velvoitteiden sitomia, ministeriön ehdot voivat tavallaan vain täsmentää jo muutoin olemassa olevia velvoitteita. Ehdot eivät siten voi merkitä oleellisesti uudenlaisia sisällöllisiä velvoitteita kuntayhtymille, eikä ehdotus näin ollen ole valtiosääntö-

oikeudellisesti ongelmallinen kuntien itsehallinnon kannalta.

Saman pykälän 2 ja 3 momentin mukaan ministeriö voi antaa maakunnan liitoille myös ohjeita ja yleisiä määräyksiä. Ehdotuksen mukaisesti rajattuna kysymys on valiokunnan käsityksen mukaan kuntien perustuslainvoimaisesti turvatus itsehallinnon kannalta teknisluonteisesta ohjauksesta, joka ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

### Muita seikkoja

Lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentin mukaan muun lain nojalla annetussa asetuksessa olevia tästä laista poikkeavia säännöksiä noudatetaan tämän lain sijasta. Tämä merkitsee sitä, että laista voitaisiin rajoituksitta poiketa asetuksella. Momentti on tältä osin selvästi ristiriidassa oikeussäännösten hierarkiaa (ks. myös HM 92,2 §) ja lainsäädäntövallan delegointia koskevien yleisten periaatteiden kanssa. Viittaus laista poikkeaviin asetuksiin on poistettava momentista, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 2 §:n 5 momentin tarkoituksena on ilmeisesti osoittaa, että 31 §:llä on etusi-

ja suhteessa lain kaikkiin muihin säännöksiin. Tämä on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista, koska lailla ei ole mahdollista määritellä sen joillekin säännöksille hierarkisesti vahvempaa asemaa toisiin säännöksiin verrattuna. Jos 31 §:n merkitystä halutaan korostaa, pykälä voitaisiin siirtää lain yleisiin säännöksiin, mihin se luonteensa puolesta näyttää kuuluvankin.

Tarkastusoikeutta koskeva 32 § on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton, koska sen 2 momentin lopussa suljetaan kotirauhan piiriin kuuluvat paikat tarkastusten ulkopuolelle.

### Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan sen 2 §:n 4 momentista sekä hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeiden johdosta 20, 22 ja 24 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok  
jäs. Tarja Filatov /sd  
Klaus Hellberg /sd  
Esko Helle /vas  
Gunnar Jansson /r  
Jouko Jääskeläinen /skl  
Paula Kokkonen /kok

Jouni Lehtimäki /kok  
Johannes Leppänen /kesk  
Hannes Manninen /kesk  
Pekka Nousiainen /kesk  
Osmo Puhakka /kesk  
vjäs. Veijo Puhjo /vas.